

agli adempimenti relativi ai bilanci ha determinato l'accumularsi di numerosissimi ricorsi degli assicurati che attendono da anni di essere decisi nel merito in quanto il Consiglio, in attesa della ricostituzione dei Comitati, si pronuncia soltanto sulle domande di sospensione.

In conseguenza di tale ritardo non sono stati deliberati i bilanci tecnici previsti dalla legge nè sono state formulate le proposte intese ad assicurare l'equilibrio gestionale.

2. Nel giugno 1995 il Consiglio di amministrazione ha approvato (deliberazione n.628) il "Regolamento di contabilità e per l'esecuzione delle opere, forniture e dei servizi dell'INPS", che aggiorna e sostituisce quello vigente dal 1990.

La nuova disciplina ha inteso, soprattutto, valorizzare il ruolo dei dirigenti, riconoscendo loro, a norma dell'art. 17 del decreto legislativo n. 29 del 1993, autonomia di spesa entro i limiti delle assegnazioni annualmente disposte dal Direttore generale, nel quadro di un ampio decentramento gestionale, inteso a far coincidere i poteri decisionali con la direzione dei centri di costo.

Ne consegue, in capo ai dirigenti, la piena responsabilità in ordine ai risultati dell'attività svolta dagli uffici e, quindi, alla realizzazione dei programmi e dei progetti, anche sotto il profilo organizzativo e dell'impiego ottimale delle risorse strumentali e del personale.

Il criterio del decentramento rimane ovviamente escluso per le sole spese relative ad attività da svolgere a livello regionale o centrale anche al fine di conseguire economie di scala.

Correlata al decentramento è l'esigenza di verificare i risultati conseguiti dagli uffici, che il regolamento demanda al servizio di controllo interno con disposizione (art. 112) rimasta sostanzialmente inattuata, in quanto la costituzione di tale struttura - deliberata soltanto a fine 1996 nel quadro dell'ordinamento delle funzioni centrali dell'Istituto - è stata, dapprima, oggetto di impugnativa innanzi al Tribunale amministrativo del Lazio e risulta ormai inoperante, essendo sopravvenuta, come già accennato, una nuova disciplina (art. 17 comma 23 della legge n. 127 del 1997), che prevede, tra l'altro, l'affidamento della funzione non già ad un servizio, ma ad un organo collegiale. Ciò che comporta la modifica della norma regolamentare per adeguarne la previsione a quanto

disposto dalla legge anche per quanto riguarda la nomina dei componenti dell'organo di controllo, demandata al Presidente dell'Istituto d'intesa con il Consiglio di indirizzo e vigilanza.

3. Anteriormente alla riforma del 1994, il Presidente dell'INPS era stato nominato con d.P.R. 6 dicembre 1989 ed il Consiglio di amministrazione - nella più ampia composizione allora prevista dall'art. 4 della legge n. 88 del 1989 - con d.P.R. 7 settembre 1989. Con delibera consiliare in data 24 dicembre 1989 erano stati nominati i membri non di diritto del Comitato esecutivo, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 88 del 1989.

Nel 1993, in vista del riordino degli enti pubblici di previdenza e assistenza, non si è proceduto al rinnovo degli organi ed è stato disposto il commissariamento dell'Istituto, che si è protratto sino alla costituzione dei nuovi organi. Il Commissario, coadiuvato da due vice commissari, è stato nominato con d.P.R. 30 settembre 1993, reiteratamente prorogato sino al dicembre 1994, quando i ricostituiti organi dell'Ente hanno assunto le rispettive funzioni.

Il nuovo Presidente dell'Istituto è stato, infatti, nominato con d.P.R. 25 novembre 1994 ed il Consiglio di amministrazione - nella composizione prevista dall'art.

3 comma 5 del d.lg. n. 479 del 1994 (1) - con DPCM 19 dicembre 1994. Con DPCM 15 settembre 1995 la composizione del Consiglio è stata poi integrata con la nomina di altri due membri, come previsto dall'art. 3 comma 27 della legge 8 agosto 1995 n. 335.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, costituito con DPCM 11 aprile 1995, dopo l'acquisizione delle designazioni dalle parti sociali che lo compongono, ha proceduto alla nomina del suo Presidente con delibera n. 1 del 30 giugno 1995.

Alla carica di Direttore generale si sono avvicendati, nel periodo in esame, tre titolari nominati, rispettivamente, con d.P.R. 3 marzo 1989 e con decreti del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro in data 9 aprile 1993 e 21 ottobre 1994.

Il Collegio dei Sindaci nominato, dopo la ristrutturazione dell'Istituto disposta nel 1989, con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro del 23 giugno 1989 è stato successivamente ricostituito con decreti ministeriali in data 4 agosto 1993 e 19 dicembre 1994 (emendato con decreto 2 gennaio 1995). Le nomine del Presidente sono state disposte con decreti ministeriali in data 20 dicembre 1994 e 6 aprile 1995.

---

(1) Sei esperti, due dei quali scelti tra dirigenti della pubblica amministrazione in posizione di fuori ruolo, oltre al Presidente dell'Istituto.

Il Collegio è composto da sette dirigenti generali (quattro - uno dei quali con funzioni di presidente - in rappresentanza del Ministero del Lavoro e tre in rappresentanza del Ministero del Tesoro), per ciascuno dei quali è nominato un supplente.

Gli organi dell'ente, eccezion fatta per il direttore generale - che resta in carica cinque anni rinnovabili a norma dell'art. 12 comma III della legge n. 88 del 1989 -, sono nominati per un quadriennio, con possibilità di conferma del mandato per una sola volta.

Il trattamento economico spettante al presidente dell'Istituto, quantificato in 180 milioni annui lordi con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro in data 25 ottobre 1990 (1), è stato elevato a 215 milioni con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro in data 16 marzo 1995.

---

(1) Lo stesso trattamento è stato attribuito al Commissario, mentre quello dei vice commissari è stato determinato in 90 milioni annui lordi.

Al Direttore generale compete un trattamento economico annuo lordo, in corso di revisione, determinato nel 1993, in 170 milioni (oltre all'indennità integrativa speciale), con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro, rispetto ai precedenti 150 milioni.

L'indennità di carica spettante ai Consiglieri di amministrazione - precedentemente stabilita, con DPR 13 luglio 1991, in lire 500 mila mensili lorde - è stata elevata, con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro in data 20 novembre 1995, a 40 milioni annui lordi.

Con il medesimo provvedimento sono state fissate in 30 milioni annui lordi l'indennità di carica spettante ai membri del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ed in 50 milioni l'indennità del Presidente di tale consesso.

Per la partecipazione alle sedute degli organi collegiali compete, inoltre, nel limite di una giornaliera, la medaglia di presenza che, dalle precedenti 80 mila lire lorde, è stata elevata, nel 1995, a 140 mila.

Quest'ultimo emolumento viene corrisposto anche al delegato della Corte dei conti che assiste alle sedute degli organi di amministrazione, indirizzo e controllo.

Ai componenti del Collegio sindacale compete, a decorrere dal 1° gennaio 1995, un'indennità annua lorda di 30 milioni per il Presidente, di 28 per il Vice presidente, di 25 per i sindaci effettivi e di 6 milioni per i supplenti, oltre alla medaglia di presenza per la partecipazione alle sedute degli altri organi collegiali (1).

La Corte si è recentemente pronunciata - con determinazione della Sezione di controllo sugli enti n. 62 del 29 novembre 1996 - sul trattamento economico dei Sindaci dell'INPS e dei due dirigenti ministeriali che fanno parte del Consiglio di amministrazione dell'Istituto, confermando che ad essi non compete l'indennità di funzione prevista dall'art. 13 comma 4 della n. 88 del 1989 (2) per i dirigenti dell'INPS ed escludendo altresì che ad essi spettino il compenso per lavoro straordinario ed il compenso di incentivazione previsto per i dirigenti ministeriali, in quanto l'attività svolta, rispettivamente, in seno al Collegio Sindacale e al

---

(1) In precedenza i compensi erano stati fissati nel 1991 in 1,6 milioni mensili lordi per il presidente, 1,2 per il vice presidente; 1 per i sindaci e 400 mila per i supplenti.

(2) A tal proposito la Corte aveva formulato rilievo, nel giugno 1994, in sede di referto al Parlamento (Atti parlamentari XII Legislatura Doc. XV n. 15, Tomo I pag. 180).

Consiglio di amministrazione - per la quale percepiscono una indennità di carica determinata tenendo conto dell'impegno professionale richiesto dalla funzione - non può essere assimilata a quella di dirigente generale.

A seguito della pronuncia della Corte, il trattamento dei pubblici dipendenti in posizione di fuori ruolo presso gli enti previdenziali pubblici contemplati dall'art. 1 del decreto legislativo n. 479 del 1994, è stato disciplinato nel senso che ai medesimi compete "lo stesso trattamento economico spettante al personale di pari qualifica dell'amministrazione di provenienza" (art. 12 comma 5 bis del decreto legge 31 dicembre 1996 n. 669 convertito in legge 28 febbraio 1997 n. 30).

Non è previsto alcun compenso fisso per i membri dei Comitati e delle Commissioni - ivi comprese quelle eventualmente costituite dagli organi di amministrazione e vigilanza -, tuttavia, per la partecipazione alle sedute dei Comitati amministratori delle gestioni, fondi e casse compete una medaglia di presenza nella stessa

misura stabilita per gli altri organi collegiali centrali, mentre per i Comitati regionali l'importo della medaglia è fissato in 40 mila per il presidente e 30 mila per i componenti e, a livello provinciale, in 30 mila per il presidente e 20 mila per i componenti.

4. La tradizionale struttura organizzativa dell'INPS - costituita dalla Direzione con sede in Roma, dalle Direzioni regionali e dalle Sedi provinciali - è stata interessata, sin dagli anni ottanta, da un processo di decentramento territoriale dei servizi inteso, da un lato, a rendere più equilibrato il rapporto tra risorse disponibili e attività istituzionali e, dall'altro, a stabilire un più diretto rapporto di servizio con gli utenti.

Il primo obiettivo è stato perseguito con l'istituzione di sedi subprovinciali (sedi zonali) - aventi le medesime competenze in materia di prestazioni ed erogazioni dei contributi delle sedi provinciali - dislocate sia nelle aree urbane (soprattutto nelle grandi aree

metropolitane), sia in aree extraurbane; il secondo, con l'istituzione di centri operativi in aree extraurbane con più limitati compiti di informazione, raccolta di documentazione e preistruttoria delle domande di prestazioni.

Una seconda fase dell'evoluzione organizzativa dell'Istituto, che segue alla ristrutturazione dell'ente disposta dalla legge n. 88 del 1989, si caratterizza per la parificazione del livello di autonomia delle sedi che assumono la denominazione di Sedi autonome di produzione (SAP), ferme restando le competenze delle sedi provinciali nei rapporti con gli organi interni (Comitati provinciali dell'INPS) ed esterni, nonché per l'estensione dei compiti dei Centri operativi all'erogazione delle prestazioni.

In tale contesto si procede all'istituzione anche nelle aree urbane di strutture analoghe ai Centri operativi con la denominazione di Agenzie.

Nel 1991 vengono fissati i criteri per l'ulteriore sviluppo del decentramento sul territorio con in programma, solo in parte attuato, che prevedeva la costituzione di 951 Centri operativi (1).

---

(1) Deliberazioni del Consiglio di amministrazione n. 2 del 25 gennaio 1991 e n. 29 del 19 aprile 1991.

Tale progetto è stato recentemente riconsiderato dagli organi dell'ente che lo hanno ridefinito nel senso di ritenere adeguato il decentramento, da completare entro il 1998, di non oltre 600 strutture operative localizzate presso le Sedi o dislocate sul Territorio (1).

Attualmente la struttura organizzativa dell'Ente è costituita dalla Direzione generale, da 20 sedi regionali, da 99 Sedi provinciali, da 153 Sedi di produzione e da 290 Agenzie (2).

5. Pur non disponendo nel periodo in esame del servizio di controllo interno (3) - previsto dall'art. 20 del d. lg.vo 20 febbraio 1993 n. 29 e dall'art. 112 del regolamento di contabilità, approvato con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 628 del 13 febbraio 1995 - l'Istituto ha fatto ampio ricorso, sin dagli anni 80, ad un sistematico controllo dei risultati della gestione.

Tale sistema - finalizzato a valutare e comparare nel tempo sia i vari aspetti della produttività dei servizi che a seguirne, in una visione d'insieme,

---

(1) Si veda, in particolare, la deliberazione del Consiglio di indirizzo e vigilanza n. 9 del 17 luglio 1996.

(2) Nel corso del 1997 è prevista l'apertura di agenzie .

(3) Istituito soltanto alla fine del 1996 con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 185 del 3 dicembre.

l'andamento a livello locale, regionale e nazionale - è basato su indicatori di efficienza ed efficacia dei processi produttivi e di qualità dei servizi erogati.

Alla verifica dei risultati è correlato un sistema di incentivazione che quantifica il salario accessorio del personale, in funzione del conseguimento degli obiettivi (valori prefissati degli indicatori).

In particolare, gli indicatori di efficienza attengono direttamente alla produttività del personale, risultante dal rapporto tra quantità prodotte e risorse impiegate.

A tal fine, i valori di riferimento sono stati individuati confrontando le serie storiche dei risultati conseguiti da parte di unità produttive similari ed attribuendo ad ogni "prodotto" un coefficiente di omogeneizzazione basato sul raffronto tra i tempi di lavorazione con quello del prodotto di riferimento (1); le sedi di produzione sono state classificate tenendo conto delle numerose variabili che le caratterizzano (2).

---

(1) liquidazione di una pensione di vecchiaia, cui è attribuito il valore 1.

(2) popolazione attiva; aziende operanti in loco; flusso della domanda; pensioni a carico; personale addetto; dimensioni.

Gli indicatori di efficacia rilevano il tempo e la capacità di smaltimento della giacenza delle pratiche nelle diverse aree operative e si distinguono in indice di giacenza, che esprime in mesi e giorni la giacenza media delle pratiche, rilevando per ogni prodotto il rapporto tra le pratiche in giacenza alla fine del periodo considerato e le nuove domande pervenute nello stesso arco temporale; ed indice di deflusso costituito dal rapporto tra le pratiche definite e quelle pervenute in un dato periodo. Quest'ultimo indice denota - se superiore ad 1 - la capacità di diminuire la giacenza iniziale.

Gli indicatori di qualità dei servizi erogati costituiscono la metodologia di controllo più recentemente adottata dall'Istituto allo scopo di migliorare la propria organizzazione.

Essi prendono in considerazione il tempo medio di lavorazione delle pratiche, assumendo come riferimento il tempo medio di liquidazione di tutte le pratiche di pensione, di ricostituzione delle pensioni e di rimborso dei saldi a credito dei datori di lavoro in base alle denunce contributive presentate (1); e la correttezza degli adempimenti, rilevando il rapporto tra il numero totale delle pratiche definite e quello delle "rilevazioni" per rettifica, riesame etc.

---

(1) Detta metodologia sta per essere estesa anche agli adempimenti relativi alla gestione delle posizioni assicurative.

La verifica dei risultati - finalizzata a rilevare lo scostamento dagli obiettivi quantitativi e qualitativi previsti annualmente per ciascuna unità operativa in occasione delle assegnazioni di bilancio (budget) - viene effettuata, in attesa che sia operante il Servizio di controllo interno, a cura di una Direzione centrale (pianificazione e controllo del processo produttivo), utilizzando di un sistema informatico di rilevazione della maggior parte dei dati attinenti al processo produttivo, che li rielabora integrandoli con quelli non ancora informatizzati, trasmessi mensilmente dalle strutture periferiche.

Il sistema consente, inoltre, di riferire trimestralmente agli organi dell'Istituto sia sull'andamento del processo produttivo che della gestione di cassa.

Come accennato, alla valutazione dei risultati della gestione è strettamente correlata l'erogazione al personale dei compensi di incentivazione ordinaria e speciale (che costituiscono, attualmente, circa il 30 per cento della retribuzione complessiva) e, pertanto, in sede di contrattazione decentrata con le organizzazioni sindacali vengono annualmente sottoposti a verifica gli standard di valutazione e fissate le relative modalità (soglia di erogazione, percentuali di raggiungimento degli obiettivi, coefficienti di merito).

5. Come accennato, il Consiglio di amministrazione dell'Istituto ha istituito soltanto alla fine del 1996 il servizio di controllo interno (deliberazione n. 185 del 3 dicembre), stabilendo - come previsto dall'art. 112 del regolamento di contabilità - che il servizio risponde al Consiglio di amministrazione che ne approva altresì i programmi di attività.

La relativa deliberazione e quella concernente la nomina del dirigente preposto - sulle quale gli organi di controllo ed i ministeri vigilanti hanno formulato riserve - sono state impugnate innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ricorso proposto dal presidente e da alcuni consiglieri del Consiglio di indirizzo e vigilanza che hanno contestato la sostanziale dipendenza del Servizio del Consiglio di amministrazione, invece che dall'organo politico individuato nel Consiglio di indirizzo e vigilanza.

Nelle more del giudizio amministrativo, la disciplina del controllo interno è stata innovata dall'art. 17 comma 23 della legge 15 maggio 1997 n. 127 che ha modificato l'art. 3 comma 4 del decreto legislativo n. 479 del 1994, prevedendo l'istituzione, in luogo del servizio, di un organo collegiale, secondo la tipologia dell'art. 20 del d. lg.vo n. 29 del 1993, nominato dal presidente dell'INPS d'intesa con il

Consiglio di indirizzo e vigilanza, che può avvalersene, ai fini della vigilanza, "per acquisire i dati e gli elementi relativi alla realizzazione degli obiettivi e la corretta ed economica gestione delle risorse".

6. Come già accennato, sono demandate al Collegio dei sindaci le funzioni previste dal codice civile (articoli 2403 e seguenti) per le società per azioni.

Si tratta, dunque, di un controllo di legittimità della gestione dell'ente, di regolarità contabile e patrimoniale, nonché della verifica della consistenza della cassa, dei valori e dei titoli posseduti dall'ente, pur se, in concreto, il Collegio ha spesso esteso le sue valutazioni ad aspetti inerenti il merito della gestione.

Nel periodo in esame, il Collegio ha svolto una assidua attività di verifica della gestione sostanzialmente circoscritta nell'ambito della Direzione generale.

L'articolazione territoriale dell'ente su tutto il territorio nazionale richiede, peraltro, anche una programmata serie di verifiche presso le strutture